

论宪政之下的国家权力

林大勇, 赫正芬

(西昌学院, 四川 西昌 615013)

【摘要】通过宪政的含义引申出宪政之下的国家权力的几个特点,并结合我国实践,论述了我国进行宪政建设须处理好几者关系,建立并完善相应的制度。

【关键词】宪政; 国家权力; 宪政建设

【中图分类号】D621.5 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2007)02-0061-05

1215年英国《自由大宪章》是现代宪政的历史源头,因为它表达了一个与以往法律价值不一样的宪政理念,即国家的权力是可以受到限制的,历史发展到今天,宪政的制度和理念也不断发展和完善,但对什么是宪政,人们对其内涵有不少分歧,不少学者对其进行过探讨,真可谓仁者见仁,智者见智。如有的学者认为:宪政意指法律化的政治程序,即限定和钳制政治权力的公共规则和制度。有的又认为,宪政的一种制度安排和较好的政治条件,诸如公民基本权利宣言,普遍、平等、秘密的选举制、分权与制衡,代议制、多党制、两院制、联邦制、司法独立等。^[1]还有的人认为,“宪政是这样一种思想,正如它希望通过法治来约束个人并向个人授予权利一样,它也希望通过法治来约束政府并向政府授权。”^[2]这些观点从不同的角度揭示了宪政的含义,但未能全面地揭示出宪政的本质特征。实际上,宪政是作为专制政体的对立物出现的,宪政就是民主政治、立宪政治或宪法政治,它的基本特征就是用宪法这种根本大法的形式把已争得的民主事实确定下来,以便巩固这种民主事实,发展这种民主事实。正如我国法学家张友渔教授指出的:“所谓宪政就是拿宪法规定国家体制,政权组织以及政府和人民相互之间权利义务关系而使政府和人民都在这些规定之下,享受应享受的权利,负担应负担的义务,无论谁都不许违反和超越这些规定而自由行动的这样一种政治形态。”^[3]可见,宪政是法治的一种最高形式,国家的性质、

国家政权的组织形式、国家权力的行使、公民基本权利的保障、公民权利与国家权力的界限等,都必须由宪法和法律规定,并且在宪法和法律的范围内行使和运作,不得超出法律的界限。本文无意就宪法的各个方面进行分析和评论,仅就宪政之下的国家权力的特点、我国宪政建设中须注意的几者关系进行阐述。

一 宪政之下的国家权力的特点

(一) 宪政之下的国家权力应是来源于人民的权力

按照卢梭的“社会契约论”和自然法学派的“自然权利”的主张,国家乃是原本生活于自然状态中的人们为维护其自然权利,通过签订契约建立起来的,国家权力来自于人们在契约中对自己享有的天赋权利的转让。说明国家并不是一种永恒的存在,而是人们订立契约所建立,其权力来自于人们在订立契约时的转让,即国家的权力蕴藏在构成国家活动主体的国民整体当中。可见,“人民主权”学说,摧毁和消解了专制制度的思想基础——“君权神授”,为实行民主法治的制度提供了正当的根据。国家权力属于人民,这一条几乎已成为举世各国宪法的通则。美国宪法在其序言中开宗明义地写道:“我们美国人民为美国制定并确立了这部宪法。”法国(第五共和国)宪法第2条规定:“共和国的原则是民有、民治和民享的政府。”第3条又规定:“国家的主权属于人民,人民通过自己的

收稿日期:2006-07-20

作者简介:林大勇(1972-),男,社会科学系教师,主要从事思想政治教育的研究。

代表和通过公民复决来行使国家主权。”民主政治的最核心特征是：政府和立法机关由人民经过自由公正选举产生，这种由人民自由选举产生的政府和立法机关必须对人民负责，受人民的控制和监督。政府和立法机关在行使立法权制定法律法规时，必须倾听人民的呼声和愿望，代表人民的利益，所制定的法律必须维护人民的权利和自由，包括少数派的权利和自由。如政府和立法机关违背民意，自行其是，政府和立法机关的存在、延续及权力的行使便失去了合法依据，就应当辞职，经民主程序或改组政府或更改法律，或采取特别手段，另行建立合乎民意的政府。人民主权，民主政治天然地要求实行法治，实行宪政，因为没有人民主权，就不会有普遍的法律，至少，就不可能存在法律面前人人平等，也不可能国家权力的严格依法行使。所以，宪政之下的国家权力是来源于人民的权力，只有人民主权的国家，才是真正的法治国家。

（二）宪政之下的国家权力必然是服从于法律的权力

宪政国家区别于专制国家的一个根本特点是国家权力受法律支配，法律大于权力而不是权力大于法律。由于宪法是国民意志的直接产物，因此应当是根本的，具有至高无上的权威。美国独立战争时期的思想家潘恩指出：宪法就是人民授予国家权力的一份文件。政府颁布的法令只能把人们作为个别的人来管辖，而国民通过宪法可以管辖整个政府，而且天然有能力这样做。^[4]宪政国家的国家权力，必须是合法性的权力才能得到人民的认可，官员的每一种具体权力，仅以其于法有据而得以存在和为人民认可，合法的权力会得到人们的尊重，而不合法的权力，人民有权利反抗。

有的人认为，法律至上，权力服从于法律就是对权力的否定。其实，法律至上，权力服从于法律并不是对权力的否定。从一定意义上说，法律是权力的产物，没有权力绝无法律的产生和存在可言。然而这仅是从法律的产生形式来看的，抛开这一点，法律和权力的关系就不再简单的是一个权力制定、认可法律的问题，（其实说到底，权力来自于人民，法律应是人民意志的产物，法律不是决定于权力而是决定于人民，权力只不过是陈述法律而已），恰恰相反，任何权

力的获得和行使都应当有法律上的依据，法律相对于权力应当具有至高无上的地位，任何政治组织、社会团体和个人，都必须严格依法办事，受制于法，不得违背或侵犯法律，否则就应受到法律的制裁。卢梭强调，政府和执法者不能超乎法律之上：

“统治者是法律的臣仆，他的全部权力都建立于法律之上。同时，由于他享受着法律的一切好处，他若强制他人遵守法律，他自己就得更加严格地遵守法律。”^[5]洛克也指出：“法律一经制定，任何人也不能凭自己的权威逃避法律的制裁。”^[6]如果法律不受尊重，没有至上的权威，那么对国家权力的限制和对自由的保障，都是无法实现的。实行宪政，必须维护法律的尊严，保障法律的至上权威，只有这样才能防止国家（统治阶级）的专断权力。

（三）宪政之下的国家权力应是以保障公民基本权利（人权）为目的的权力

宪政之下的国家权力与公民的基本权利并不是对立抗衡的，而是相互作用相互制约的。权力乃是权利的一种衍生形态，国家权力的存在是以维护一定阶级、集团和人们的权利为前提的。权利要得到确认和保障就要靠权威和强制力，这种权威和强制力的最高形态就是国家权力；同时，权力不能完全独立、超越于权利，要由权利来制衡。在个人权利和国家权力之间存在着主从关系。个人构成的国民整体被认为是国家权力产生的源泉，国家机关和国家工作人员掌握的权力都被认为是来源于人民的转让，人民转让给国家权力的目的是保护个人权利的实现。如果说专制制度下在国家与个人的关系上，实行的国家本位的话，近代宪法所确立的宪政制度奉行的是个人本位，在国家权力和个人权利的关系上，将个人权利放在了更根本的地位上。个人作为国家主人的宪法地位是通过个人的公民权利来体现的。宪法的基本任务就是保护公民权利。“宪法就是一张写着人民权利的纸”，是民权的保障书。^[7]1776年的美国《弗吉利亚人权宣言》开宗明义地规定：“一切人生来就有同等的自由权、自立权以及一定的固有权利；在其进入社会时，其生命和自由不得以任何契约而丧失和剥夺，并且有权获得和占有财产，有权追求和得到幸福与安全。”“为了保障这些权利，人民组成自己的政府，政府的正当权力来自被统治者的同意。任何形式的政府，只要危害上述目的，人民就有权力改变或废除它，并建立新的政府。”法国人在1789年大革命中，通过

著名的《人权宣言》, 向世人庄严地宣告: “凡权利无保障和分权未确立的国家就没有宪法”, 宪法被人们经典揭示为“关于个人权利和国家权力之间关系和界限的法。”国家权力的边界就是公民权利, 国家权力应服务于公民权利, 以权利为核心, 以保护权利为目的, 只有这样的国家才是宪政国家。

(四) 宪政之下的国家权力应是分立制衡的权力

国家权力属于人民, 但人民不可能去整体地运用国家权力, 也不可能每一个人去直接地运用国家权力, 因而就出现了国家权力的所有者与使用者不能实现统一, 现实掌握和运用国家权力的只能是少数人, 这样就可能存在掌握和运用国家权力的人假公济私, 为自己谋取私利, 为了防止和避免公共权力的异化, 尤其是防止国家权力堕落为个人谋取私利的工具, 现代各国普遍采取的是“宪政”、“法治”制度。宪政的设计, 是以人性恶为基本出发点的, 认为人性之中存在着不完善之处, 人有与生俱来的堕落趋势和罪恶潜能, 仅靠从政者的道德品质是非常危险的, 也是靠不住的, “一切有权力的人都容易滥用权力, 这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直要到遇有界限的地方才休止。”^[8]因此权力需要进行制约, 而有效制约权力的手段就是权力, 以权力制约权力就需进行分权, 分权是宪政的基础, 它是维持政府权力和人民权利之间平衡的必要手段。那么如何进行分权呢? 分权首先是国家机关之间进行分权, 将人民委托给国家行使的权力划分为不同的部分, 分别设立相应的机关来行使, 每一机关都必须按照法定的范围和程序来行使自己的权力, 否则便要求承担相应的法律责任, 每一个国家机关在行使权力的过程中要受到其他机关的牵制和平衡, 在权力之间形成一种相互制衡的关系。现代国家通常的做法是将国家权力分为立法权、行政权和司法权, 三种权力由不同的机关来行使, 同时三机关之间又相互牵制, 立法机关可以对行政机关执行法律的情况进行监督, 行政机关对立法机关通过的法案行使否决权, 司法机关也有制约行政权的手段, 可以通过适用法律监督行政机关依法行政; 其次是中央和地方的分权与制衡, 这是国家权力的纵向分权。中央与地方的分权制衡一方面可以防止权力

过于集中于中央, 出现专制集权, 另一方面又能充分发挥地方的积极性、主动性和创造性, 更好地治理地方, 从而实现国家的统一和富强。

二 我国在宪政建设中必须处理好国家权力与几者的关系, 建立并完善相应的制度

(一) 处理好国家权力与人民的关系, 坚持人民民主专政, 完善人民代表大会制度

我国现行宪法第2条规定: 中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。“一切权力属于人民”是我国国家性质的最好诠释, 它表明了我国国家权力的根本来源, 在国家与人民的关系中, 人民是主人, 是第一位的, 国家机关及其工作人员是受委托者, 是第二位的; 为了保证人民当家作主的地位, 我国建立了人民代表大会制度。人民代表大会制度充分体现了人民民主, 能够保障人民充分行使国家权力, 人大代表由人民选举产生, 具有广泛的群众基础, 代表的产生和构成, 反映了我们国家的性质, 保障了国家权力最终掌握在人民手中。实践证明: 人民代表大会制度健康发展, 人民当家作主就有保障, 这个制度受到破坏, 人民当家作主就无法保证, 党和国家的事业就会遭受损失, 在进行社会主义宪政建设过程中, 必须毫不动摇地坚持人民代表大会制度, 并在实践中从以下几方面来完善人民代表大会制度: 进一步加强和改进立法工作, 提高立法质量; 加强和改进人大的监督工作, 增强监督实效; 进一步密切各级人大代表和人民群众的联系, 更好地发挥人大代表的作用; 进一步加强各级人大及常委的组织制度和和工作制度建设, 形成适合国家权力机关特点的充满活力的组织制度和运行机制; 完善选举制度等。

(二) 处理好国家权力与法律的关系, 加强社会主义法制建设, 树立宪法的最高权威

国家权力与法律存在着密切的联系, 一方面法律表述权力, 并且维护权力。另一方面法律又监控着权力, 权力的合法化乃是现代社会对国家权力运行的基本要求。在法治社会中, 国家权力的法律治理是各种治理方式中最重要的方式之一。国家权力的法律治理也就是依法治权, 即通过法律上的各种方式和手段对权力进行管理、监督与控制, 国家权力与其责任相符并在法律范围内运行, 以避免国家

权力成为侵犯人们权利的专制工具。各种制约权力的方式,如以权力制约权力、以权利制约权力、以程序制约权力等都需要在法律的框架中进行,所以法律借力制力,获得了自己独立存在的意义和高于权力的权威。当前我国要实行依法治国,建设社会主义法治国家,就必须加强社会主义法制建设,树立宪法的最高权威。不仅要加强立法工作,提高立法质量,尽快形成具有中国特色的社会主义法律体系,更要加强执法和司法队伍建设,深入开展普法教育,增强全民的法律意识,尤其要提高党和国家机关领导人员的法制观念和依法办事的能力,还要突出强调宪法作为根本法的法律地位,明确宪法是法而非简单的政治纲领或者是政策,必须要在实际中得到实施。为树立宪法的最高权威,笔者认为有必要建立专门的违宪审查机关,扩大对抽象行政行为司法审查的范围,还有必要增强宪法的制裁性,对直接违宪的行为可提起宪法诉讼等。

(三) 处理好国家权力与公民权利的关系,切实做到权利本位

在国家权力和公民权利的关系中,公民权利是决定性的、根本的,国家权力来源于公民权利,应切实地保障和实现公民权利。在我国,国家权力与公民权利在根本利益上是一致的,高度重视公民基本权利是我国现行宪法的重要特点,82 宪法把公民权利的条文置于国家机构的条文之前,用了 18 个条文专门规定了公民的基本权利,内容涉及公民的政治、经济、文化和社会生活各个方面,2004 年宪法修正案又明确赋予公民“私有财产权”,并且第一次将“国家尊重和保障人权”的内容纳入了宪法,充分体现了我国对公民权利的高度重视。国家权力应以保护公民权利为目的,而不能随意侵犯公民的权利,而公民也应服从合法行使的国家权力,不应对抗或有抵触情绪,一句话,公民应做守法的好公民,国家工作人员应提高执法水平,依法行使好权力。权力的行使要体现“执政为民、以民为本”的精神,以公民的平等、自由、民主等作为价值取向,以权利的实现带动义务的履行,多角度多层次地制约权力,树立权利神圣的意识,切实做到权利本位。

(四) 处理好国家权力内部的分工制约关系,促进国家权力良好运行机制的形成

我国的政体决定了不能实行西方国家的三权分立制度,但国家权力内部仍有一定的分工制约关系。我国最高国家权力机关是全国人民代表大会,国家权力机关依照宪法选举产生行政机关和司法机关,并赋予其相应的行政权和司法权,行政机关和司法机关都向人民代表大会负责,受人民代表大会的监督。司法机关与行政机关并立处于平等地位,二者有各自的职权范围,二者的共同目标都是为了实现人民主权。在这种权力格局下,权力机关处于主导地位,所以必须增强人大的职能,发挥应有的监督作用。一方面继续完善原有的宪法和法律监督制度、听取和审议一府两院工作报告制度,特定问题调查制度,罢免和撤销国家机关工作人员职务的制度等,另一方面须在人大内部设置相应的专门监督机构,完善监督立法,建立和完善处置制裁机制,建立和完善社会公示机制等,使监督主体、程序、措施等落到实处。针对“强行政弱司法”的现状,应使人民法院在财权、人事权不受同级人民政府的约束,实现法院和法官的真正独立,形成对政府权力的有效制约;另外应修订法律,赋予检察机关对损害公益的政府提起公诉的权力,从而拓宽司法部门对政府监督的途径。在中央和地方的关系上,要坚持在中央的统一领导下,完善民族区域自治制度和特别行政区制度,充分发挥地方的主动性和积极性。通过横向和纵向的权力分工与权力制约,建立起“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督,从而保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。”

综上所述,无论是从普遍意义上还是从我国宪政建设上来说,宪政之下的国家权力,从归属来说属于人民,这是最根本的属性,正因为如此,国家权力应以保障公民基本权利为根本目的;为防止国家权力被滥用,国家权力在行使时外部应受法律的约束,内部应分权制衡,只有这样,才能使宪法所确认的个人享有的一系列基本权利得以实现。我国要建设社会主义法治国家,就必须使国家权力具有上述四个性质,也只有这样的国家权力才符合宪政的本意,法治国家的目标才能够实现。

致谢: 本文得到龚卫东老师的指导, 特此致谢!

注释及参考文献:

- [1] 信春鹰等. 比较宪政国际讨论热点述评[J]. 当代法学. 1990 (1).
 [2] [美] 斯蒂芬·M·格里芬. 美国宪政: 从理论到政治生活. 法学论丛[J]. 1992 (2).
 [3] 张友渔. 宪政论丛. 上册. [M]. 群众出版社. 1986. 100.
 [4] 潘恩选集. [C]. 北京. 商务印书馆. 1982. 257.
 [5] [法] 让·雅克·卢梭. 论政治经济学[M]. 北京. 商务印书馆. 1962. 9-10.
 [6] [英] 约翰·洛克. 政府论下篇. [M]. 叶启芳译. 北京. 商务印书馆. 1964. 59.
 [7] 列宁全集. 第 12 卷. [C]. 北京. 人民出版社. 1985. 50.
 [8] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神上册[M]. 张雁深译. 北京. 商务印书馆. 1961. 154.

On National Power under Constitutionalism

LIN Da - yong, HE Zheng - fen

(Xichang College, Xichang Sichuan 615013)

Abstract: In line with characteristics of national power under constitutionalism extended by its implication, combined with the practice in our country, the essay expounds that in the construction of constitutionalism we should deal with the relations between the national power and others soundly, and construct and improve the appropriate system.

Key words: Constitutionalism; National Power; Construction of Constitutionalism

(责任编辑: 李进)

(上接 56 页)

- [6] (法) 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 1980: 177-178.

Seeking for the Lost Spirit Homestead

—A New Comprehension of Rousseau's Religious Ideas

ZHOU Jun - cai¹, DIAO Long - xin²

(1. School of Humanities and Social Science, Luzhou Medical College, Luzhou, Sichuan 646000;

2. School of Politics and Communal Management, Southwest China University, Chongqing 400715)

Abstract: While the philosophers of the 17th and 18th were praising highly of the logos and the atheism, Rousseau was upholding friendship, goodness and pioussness. He spoke openly that he was an atheist. His religious theory tried to express that human's real nature lies in the emotion people all share, not in the abstract logos. The emotion is deadly important to human's common - wealth and ethics.

Key words: Natural Religion; Common - wealth; Ethics

(责任编辑: 李进)